**Deutscher Bundestag**
**11. Wahlperiode**

**Drucksache 11/4218**

15. 03. 89

# Beschlußempfehlung und Bericht

## des Ausschusses für Wirtschaft (9. Ausschuß)

**zu dem Antrag der Abgeordneten Frau Teubner und der Fraktion DIE GRÜNEN — Drucksache 11/1679 —**

**Maßnahmen gegen die Spielhallenflut**

### A. Problem

Expansion von Spielhallen mit den Folgen der Beeinträchtigung des Stadt- und Straßenbildes, der weiteren Einschränkungen der Nutzungs- und Angebotsvielfalt, der Lärmbelästigungen, der Jugendgefährdung, der Bedrohung durch Umweltkriminalität und im Gefolge davon Imageverluste von Wohngebieten, der Verdrängung von Wohnbevölkerung, Absinken oder Stagnation des Wohnungsmietniveaus bis hin zum Verfall von Bausubstanz, soziale Entmischung und Konzentration von Problemgruppen.

### B. Lösung

Regelungen im Rahmen des Gewerberechts und der Spielverordnung, um die Genehmigung und den Betrieb von Spielhallen wirksam einzuschränken. Stärkung der planungsrechtlichen Möglichkeiten der Gemeinden. Einführung eines Mieterschutzes für Handel, Handwerk und Gewerbe. Verzicht auf die Ansiedlung von Spielhallen im Einflußbereich der Bundesregierung. Unterstützung der kommunalen Freizeitpolitik.

### C. Alternativen

Ablehnung des Antrags

**Mehrheit im Ausschuß (Ablehnung)**

## Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Antrag der Abgeordneten Frau Teubner und der Fraktion DIE GRÜNEN — Drucksache 11/1679 — abzulehnen.

Bonn, den 8. März 1989

**Der Ausschuß für Wirtschaft**

| | |
|---|---|
| **Dr. Unland** | **Börnsen (Bönstrup)** |
| Vorsitzender | Berichterstatter |

## Bericht des Abgeordneten Börnsen (Bönstrup)

Der Antrag wurde in der 58. Sitzung am 4. Februar 1988 zur federführenden Beratung an den Ausschuß für Wirtschaft und zur Mitberatung an den Innenausschuß, an den Rechtsausschuß, an den Ausschuß für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit, an den Ausschuß für Verkehr und an den Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau überwiesen.

Durch den Antrag soll die Bundesregierung aufgefordert werden,

- im Rahmen des Gewerberechts und der Spielverordnung umgehend Regelungen zu treffen, die es Städten und Gemeinden ermöglichen, die Genehmigung und den Betrieb von Spielhallen wirksam einzuschränken; im eigenen Einflußbereich — z. B. auf Grundstücken der Deutschen Bundesbahn — auf die Ansiedlung von Spielhallen zu verzichten, hingegen jeden Bahnhof mit einem ausreichenden Wartesaal auszustatten;
- die planungsrechtlichen Möglichkeiten der Gemeinden — wie dies der Bundesrat und die kommunalen Spitzenverbände bei den Beratungen zum Baugesetzbuch vorgeschlagen haben — zu stärken;
- einen wirksamen Mieterschutz für Handel, Handwerk und Gewerbe einzuführen und
- alle Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet sind, die kommunale Freizeitpolitik personell und materiell auf bessere Füße zu stellen.

Der Antrag wird damit begründet, daß sich während der letzten Jahre aufgrund der sich verändernden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den zentralen Bereichen vieler Großstädte ein Strukturwandel ergebe. Maßgebend hierfür seien das stagnierende Wachstum, der allgemeine Bevölkerungsrückgang und die fortschreitende Umweltzerstörung.

Dadurch würden Dienstleistungsbereiche und der Einzelhandel aus den Innenstädten verlagert. In den Innenstädten bestünden auch erhebliche Verkehrsprobleme aufgrund einer auf das Kraftfahrzeug fixierten Verkehrs- und Siedlungspolitik. Demgegenüber gewinnen die Funktionen Kultur, Freizeit und Vergnügen sowie Wohnen an Bedeutung.

Die Aufwertung der Innenstädte habe die Wettbewerbschancen für alteingesessene Einzelhandelsfachgeschäfte und Lebensmittelgeschäfte weiter verschlechtert. Die Grundstückspreise und Mieten stiegen ständig, während sie in den Randzonen stagnierten und sogar zurückgingen. Zonen höchster kommerzieller Attraktivität haben sich weitgehend als unempfindlich gegenüber dem Eindringen von Vergnügungsstätten erwiesen. Spielhallen und Sexshops treten hier in Konkurrenz zu ökonomisch starken Nutzern wie Handelsketten, Kaufhäusern und Fast-Food-Ketten. Alteingesessene Cafés und kleinere Einzelhandelsgeschäfte seien längst verdrängt.

Im Gegensatz zum einschlägigen Antrag der Fraktion der SPD wird die Auffassung vertreten, daß die dort gegebene vereinfachende Erklärung für die vielschichtigen und tiefgreifende Strukturveränderungen in den Städten und Gemeinden wenig hilfreich seien, um adäquate Lösungen für die komplexen Entwicklungsprobleme der Städte und Gemeinden zu erarbeiten. Vielmehr verdiene der Staat an den Spielhallen mit. Das Spielhallenpublikum rekrutiere sich nicht mehr überwiegend aus der sozialen Unterschicht, wenn auch Angehörige der oberen Mittelschicht nach wie vor unterrepräsentiert seien. Die Verteilung der Spielhallen lasse demgegenüber einen Zusammenhang mit Arbeitslosenquoten als möglich erkennen. Es gebe auch die Gefahr des unkontrollierten Spielverhaltens bei mehreren 10 000 „pathologischen Spielern". Eine auffällige Gefährdung der Jugend durch Spielbetriebe werde nicht gesehen; jedoch seien unter dem Gesichtspunkt des Jugendschutzes Spielautomaten in Gaststätten problematisch, da diese Geräte relativ frei zugänglich seien.

Bis auf die angesprochenen Problemfelder erschienen die bisherigen Rechtsinstrumente zur Steuerung der Spielhallenausbreitung als ausreichend. Die Antragsteller verweisen hierbei auf die Auffassung des Ministers für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen.

Der Ausschuß für Wirtschaft hat in seiner Sitzung am 20. Juni 1988 eine öffentliche Anhörung zu dem Antrag der Fraktion DIE GRÜNEN und gleichzeitig zu dem Antrag der Abg. Westphal, Amling, Dr. Ahrens u. a. und der Fraktion der SPD betr. Eindämmung der Spielhallenflut (Drucksache 11/586) durchgeführt. Daraus ergab sich folgendes Ergebnis:

### Zum Planungsrecht

*Fraktion der SPD*

Den Gemeinden möge ein planungsrechtliches Instrumentarium an die Hand gegeben werden, mit dem sie bestimmte Nutzungen von Gebäuden oder bestimmte Anlagen beschränken und verhindern können.

*Fraktion DIE GRÜNEN*

Die planungsrechtlichen Möglichkeiten der Gemeinde, Spielhallen einzuschränken oder zu verhindern, mögen gestärkt werden.

*Stadt Essen*

Die Stadt Essen äußert Bedenken, ob man knapp ein Jahr nach Inkrafttreten des BauGB jetzt schon wieder an eine Änderung herangehen solle. Man verfüge noch über keine Erfahrungen mit den neuen Vorschriften.

*Deutscher Städte- und Gemeindebund*

Eine Ergänzung des Baugesetzbuches um einen § 9 Abs. 1 Nr. 27 BauGB, mit dessen Hilfe die Gemeinde einzelne Nutzungen oder Anlagen aus städtebaulichen Gründen ausschließen kann, wäre ein flexibles Instrument, das für die Eindämmung der Spielhallenflut geeignet wäre.

*Stadt Rheine*

Bevor an eine Änderung des Baugesetzbuches gedacht werde, sollte man die Baunutzungsverordnung ändern. Von dem Erfolg dieser Änderung hänge es ab, ob eine Änderung des Baugesetzbuches noch notwendig sei. Daher werde eine Änderung des Baugesetzbuches zur Zeit noch nicht für nötig gehalten.

*Prof. Dr. Gallwas*

Prof. Dr. Gallwas hält die Änderung planungsrechtlicher Vorschriften für bedenklich, weil hier die Grenze zwischen städtebaulich bedingter Planung und einer wegen der bestehenden Gewerbefreiheit verfassungsrechtlich nicht möglichen Bedürfnissteuerung verwischt werde.

*Deutsches Institut für Urbanistik*

Das Institut scheint einer Änderung der Baunutzungsverordnung den Vorzug gegenüber der Änderung planungsrechtlicher Vorschriften zu geben. Es verweist auf den erheblichen Planungsaufwand bei der Aufstellung von Bauleitplänen.

**Zum Bauplanungsrecht (Baunutzungsverordnung)**

*Stadt Essen*

Nach Ansicht der Stadt Essen sollte die Baunutzungsverordnung vor allem zwei Dinge regeln: Vergnügungsstätten sollten in Wohngebieten grundsätzlich nicht zulässig sein. Zum zweiten sollten Regelungen gefunden werden, die die Massierung von Vergnügungsstätten in einzelnen Planungsgebieten ausschließen; dies könne entweder in § 1 oder in § 15 BauNVO geregelt werden.

In einer Ergänzung des § 15 BauNVO sollten Kriterien aufgestellt werden, aus denen auf eine störende Massierung von Vergnügungsstätten geschlossen werden kann. Mit dieser Vorschrift ließen sich dann die Begründungen in den textlichen Fassungen der Bauleitpläne normativ untermauern.

*Deutscher Städte- und Gemeindebund*

Er hält eine Änderung der BauNVO allenfalls für eine flankierende Maßnahme. Die BauNVO sei ein zu starres Instrument und könne sich nur mit den Baugebiettypen, nicht aber mit der konkreten Lage in den jeweiligen Baugebieten auseinandersetzen.

*Stadt Rheine*

Die Stadt Rheine favorisiert eine Änderung der BauNVO. Die Ziele einer solchen Änderung seien zunächst, daß Spielhallen in Kerngebieten dann nicht mehr zulässig seien, wenn sie massiert aufträten. In Mischgebieten sollten sie nur ausnahmsweise und in Wohngebieten überhaupt nicht zulässig sein. Rechtstechnisch böte sich die Schaffung eines neuen § 11 Abs. 4 BauNVO für besondere Vergnügungsstätten an.

Sie regt weiterhin an, die Anwendung der § 1 Abs. 5 und 9, § 15 BauNVO zu erleichtern. Wegen der Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe seien diese Vorschriften zur Zeit schwierig anzuwenden; die Anwendung sei mit hohem Prozeßrisiko verbunden. Der Verordnungsgeber sollte städtebauliche Ziele wie „Schutz des Wohnwertes vor Wohnwertverlusten", „Massierungsverbot (von Spielhallen)" formulieren.

*Stadtverwaltung Ulm*

Die Stadtverwaltung Ulm hält eine Änderung der BauNVO hinsichtlich der Zulässigkeit von Spielhallen in Wohngebieten für nicht notwendig, da die bestehende Regelung ausreichend sei. Für hilfreich würde sie jedoch eine Änderung für den Bereich der Mischgebiete halten. Angelehnt an die neuere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes sollte der Verordnungsgeber unter den städtebaulichen Belangen die „Versorgung des Gebietes" einführen und damit eindeutig klarstellen, daß in Mischgebieten Vergnügungsstätten nur in beschränktem Umfang zur Versorgung des Gebietes zulässig seien.

*Deutsches Institut für Urbanistik*

Auch das Difu hält eine Wortlautkorrektur des § 15 BauNVO für erforderlich. Der Wortlaut des § 15 BauNVO sollte die städtebaulichen Ziele „geschäftliches Niveau, Attraktivität des Gebietes und Verhinderung negativer Strukturveränderungen" enthalten.

*Prof. Dr. Gallwas*

Auch Prof. Dr. Gallwas schlägt eine Präzisierung der städtebaulichen Gründe vor. Den Gemeinden müsse das Risiko abgenommen werden, die bisher formel-

haft verwendeten Begriffe „städtebauliche Gründe" zu konkretisieren. Er meint jedoch, daß eine generelle Regelung für Wohn-, Misch- oder Kerngebiete nicht gerechtfertigt sei. Vergnügungsstätten hätten nämlich nicht in jedem Gebietstyp im Sinne der BauNVO die gleichen negativen Auswirkungen. Zweckmäßiger erscheine es daher, den Gemeinden zu überlassen, welche Gebiete sie in welchem Umfang für Spielhallen öffnen.

**Zum Gewerberecht**

*Deutscher Städtetag*

Der DStT hält es für bedeutsam, daß die einzelnen Spieler ihre Verluste überschauen und damit begrenzen können. Er schlägt vor, die Spieldauer pro Spiel zu erhöhen; dadurch würde der Anreiz zum Verweilen am Geldspielgerät reduziert werden. Risiko- oder Sonderspiele sollten ganz abgeschafft oder erheblich reduziert werden. Eine derartige Einschränkung befürwortet er auch bei Geldspielgeräten in Gaststätten.

*Prof. Dr. Gallwas*

Prof. Dr. Gallwas weist darauf hin, daß der Vorschlag des DStT mit geltendem Recht nicht zu vereinbaren sei. Die SpielVO in ihrer derzeitigen Fassung ermögliche eine solche Beschränkung nicht. Eine Änderung der SpielVO in diesem Sinne käme ohne eine Änderung der Ermächtigungsnorm (§§ 33f, 33e GewO) nicht in Betracht. Diese Vorschriften erlaubten nur, eine Verordnung zu erlassen, die unangemessen hohe Verluste verhindern solle; nicht aber das Spielen an Geldautomaten schlechthin unattraktiv zu machen.

Auch eine Änderung der Ermächtigungsnorm in dem Sinne, wie sie der DStT vorschlage, käme wegen Artikel 12 Grundgesetz (Berufsfreiheit — hier der Spielhallenbetreiber) nicht in Betracht.

*Stadt Rheine*

Die Stadt Rheine macht auf das Problem aufmerksam, daß Spielhallenbetreiber zunehmend auf die „Gaststättenschienen" ausweichen, d. h. sie bieten beispielsweise Kaffee oder ähnliches an. Damit erreichten sie, daß ihr Vorhaben nach erleichterten Bedingungen über die Zulassung einer Gaststätte behandelt wird. Eine klare Abgrenzung zwischen Gaststätte und Spielhalle habe die Rechtsprechung bisher noch nicht entwickelt.

*Stadt Essen*

Die Stadt Essen schlägt folgende Änderungen der SpieleVO vor:

— Erhöhung der Mindestgrundfläche einer Spielhalle pro Geldspielgerät von 15 auf 20 m$^2$;

— Verringerung der Höchstzahl von Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeiten pro Spielhalle von 10 auf 6;

— Präzisierung der zum Aufstellen von Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeiten anrechenbaren Grundfläche (Abzug von Service- und Aufsichtsbereichen, reinen Sitzgruppen, Fluchtwegen etc.);

— andere Spiele nach § 33 b GewO sind auf die zulässige Zahl der Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeiten anzurechnen.

Außerdem sei der Begriff des Spielhallenbetriebes in § 33i GewO genau und abschließend zu definieren.

**Zum Steuerrecht**

*Verband der Automatenaufsteller e. V.*

Der Verband fordert eine Entscheidung des Steuer-Bundesgesetzgebers darüber, ob Grundlage einer Besteuerung das in das Gerät eingeworfene Geld sein solle, oder nur das Geld, das nach Spielablauf — also nach Gewinnausschüttung — in dem Gerät verbleibe. Wer daher den Einbau von Zählgeräten zur Erfassung des eingeworfenen Geldes fordere, müsse sich zunächst über diese Frage Gedanken machen.

*Gesamthochschule Essen und Prof. Dr. Gallwas*

Beide Autoren melden im Hinblick auf eine mögliche „Erdrosselungssteuer" verfassungsrechtliche Bedenken an. Nach der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes sei der für die Bemessung der Umsatzsteuer maßgebliche Betrag derjenige, der in das Spielgerät eingeworfen werde. Da man diesen Betrag nicht kenne, werde folgendermaßen verfahren: Man gehe von dem Betrag aus, den man nach Spielende im Gerät vorfinde und rechne — unter Berücksichtigung der Ausschüttungsquote von 60 % — auf den eingeworfenen Geldbetrag hoch. Demgemäß müsse man zur Zeit den Kasseninhalt mit dem Faktor 1,5 multiplizieren. Das Produkt diene dann als Grundlage der Besteuerung mit der Umsatzsteuer in Höhe von 14 v. H. Im Ergebnis entspräche dies einer Besteuerung allein durch die Umsatzsteuer in Höhe von 31 v. H. Wenn zu dieser Steuer noch weitere steuerliche Belastungen — etwa örtliche Vergnügungssteuern — kämen, nähere man sich den Bereichen der sogenannten Erdrosselungssteuer.

Prof. Dr. Gallwas ergänzt diese Bedenken mit dem Hinweis, daß der Spielhallenbetreiber keinen genügenden Spielraum mehr habe, die steuerliche Belastung kalkulatorisch auf den Spieler abzuwälzen. Hier könnten in der Tat Artikel 12 und 14 GG berührt sein. Bei der Bemessung der Steuergesetze sei dies zu bedenken.

Der mitberatende Ausschuß für Verkehr hat in seiner Sitzung am 28. September 1988 empfohlen, bei der Beschlußfassung folgenden verkehrspolitisch relevanten Aspekt zu berücksichtigen: „Die Deutsche Bundesbahn sollte künftig auf die Einrichtung von Spielhallen auf Bundesbahngelände verzichten und bestehende zügig abbauen. Gemäß ihrem gemein-

wirtschaftlichen Auftrag trägt sie in diesem Sinne auch eine umfassende Verantwortung gegenüber ihren Kunden. Sie sollte daher kein Freizeitverhalten fördern, das erwiesenermaßen als äußerst problematisch angesehen werden muß."

Der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat zuletzt in seiner 43. Sitzung am 8. März 1989 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimme der Fraktion DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD empfohlen, den Antrag abzulehnen.

Der Innenausschuß hat in seiner Stellungnahme vom 8. März 1989 einstimmig bei Enthaltung seitens der Fraktion DIE GRÜNEN empfohlen, die Vorlage zur Kenntnis zu nehmen sowie die sich aus folgender Zusammenfassung weitergehenden und ergänzenden Punkte aufzugreifen:

„I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die öffentliche Debatte über die Auswirkungen der Spielhallenflut, die Anhörung von Fachleuten und Betroffenen durch Ausschüsse des Deutschen Bundestages und die Erfahrung zahlreicher Städte mit den bisher vorhandenen Instrumenten zur Eindämmung der Spielhallenflut machen deutlich,

1. es gibt dringenden Handlungsbedarf des Bundes, insbesondere um den Kommunen wirksame Instrumente zur Steuerung und Begrenzung der Spielhallenflut an die Hand zu geben,

2. die Instrumente müssen geeignet sein, Auswüchse der Spielhallenflut zu verhindern oder zu beschneiden,

3. mit diesen Instrumenten müssen für eine lange Zeit die staatlichen Rahmenbedingungen verbindlich gesetzt sein, damit alle Beteiligten — die Kommunen und die Branche — auf einer gesicherten Grundlage planen und handeln können.

Die in der Drucksache 11/586 geforderten Regelungen

— im Rahmen des Gewerberechts und der Spielverordnung,

— beim Planungs- und Baunutzungsrecht,

— beim Mieterschutz

bieten die entscheidenden Ansätze für Regelungen durch den Bund. Mehrere Bundesländer haben zwischenzeitlich auch steuerliche Maßnahmen ergriffen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. im Baugesetzbuch den § 9 (Bebauungsplan) und § 34 (im Zusammenhang bebaute Ortsteile) so zu ergänzen, daß der Ausschuß bestimmter Nutzungen oder Anlagen oder deren zahlenmäßige Beschränkung (Verhinderung der Massierung) aus städtebaulichen Gründen möglich ist,

2. die Baunutzungsverordnung so zu ändern, daß

— Vergnügungsstätten in allgemeinen und besonderen Wohngebieten unzulässig sind (§§ 4, 4a BauNVO),

— Vergnügungsstätten ausnahmsweise zulässig sind in Mischgebieten (§ 6 BauNVO),

— Vergnügungsstätten zulässig sind in Kerngebieten mit Ausschlußmöglichkeit einer unerwünschten Massierung (§ 7 BauNVO),

— den Kommunen der Ausschluß von unerwünschten Nutzungen ermöglicht wird (§ 15 BauNVO),

3. sicherzustellen, daß in und an Bahnhöfen keine weiteren Spielhallen entstehen und dort bestehende möglichst attraktiveren Nutzungen zugeführt werden,

4. sicherzustellen, daß ab 1. Juli 1989 keine „100er Risikospiele" mehr eingesetzt werden und daß zum 31. Dezember 1990 die nach altem Recht betriebenen rund 11 000 Geräte tatsächlich stillgelegt werden,

5. das Angebot der Branche, die „Sonderspiele in den Sonderspielen" zu begrenzen und die Speichermöglichkeit auf 50 DM zu senken, zu einer verbindlichen Regelung zu machen,

6. die weiteren Übergangsfristen (§ 3 Abs. 3 SpielVO) auf den 31. Dezember 1992 zu verkürzen, womit unter Berücksichtigung einer 4jährigen Laufzeit von Spielautomaten ein hinreichender Vertrauensschutz gegeben wäre,

7. mit einer angemessenen Übergangsfrist die gleichzeitige Bespielbarkeit von mehr als zwei Geräten zu untersagen,

8. zur korrekten Umsatzsteuererfassung wird bei der Neuanschaffung von Spielautomaten der Einbau von Zählvorrichtungen verbindlich vorgeschrieben.

Bei Altgeräten wird die Nachrüstung mit Zählvorrichtungen freigestellt; für nicht nachgerüstete Altgeräte ist eine sofortige Änderung der Umsatzsteuerrichtlinie durch eine deutliche Erhöhung des Multiplikators erforderlich,

9. einen wirksamen Mieterschutz für Geschäftsraummieter durchzusetzen, in dem Kündigungen zum Zweck der Mieterhöhung und ungerechtfertigte Mieterhöhungen ausgeschlossen sowie längere Kündigungsfristen gewährleistet werden.

III. Außerdem fordert der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auf, Forschungsaufträge zu vergeben, insbesondere zu folgenden Themen:

1. Ursachen pathologischen Glückspiels und Möglichkeiten seiner Prävention und Therapie,

2. Verbreitung pathologischen Glückspiels und Verteilung auf Altersgruppen und soziale Schichten,

3. Bestandsaufnahme der Beratung und therapeutischen Versorgung, Entwicklung eines Beratungskonzepts, Rückfall-Häufigkeit,

4. Umfeldkriminalität,

5. Möglichkeiten der definitorischen Abgrenzung von Glücks- und Unterhaltungsspielen mit Gewinnmöglichkeit anhand empirisch gewonnener struktureller Merkmale."

Der Finanzausschuß hatte sich gutachtlich mit dem Antrag befaßt und in seinen Sitzungen am 29. September und 12. Oktober 1988 zur zutreffenden umsatzsteuerlichen Erfassung der Umsetzung von Geldspielautomaten den Einbau von Zählwerken in neue Automaten befürwortet. Er hat darüber hinaus die Bundesregierung gebeten zu prüfen, wie bei bereits vorhandenen Geldspielautomaten eine angemessene umsatzsteuerliche Erfassung der Umsätze sichergestellt werden kann. Keine Mehrheit fand der Antrag der Fraktion der SPD:

„1. Der Finanzausschuß stellt fest:

Nach der derzeitigen Rechtslage und Verwaltungspraxis findet eine massive Wettbewerbsverzerrung zugunsten von Geldspielautomatenbetreibern statt, da bei allen Unterhaltungsgeräten der volle Umsatz versteuert wird, bei Geldspielautomaten jedoch nur der halbe Umsatz steuerlich erfaßt wird. Dieses Ergebnis ist die Folge einer Steuerpolitik der Bundesregierung, nach der es für Geldspielautomatenbetreiber erklärtermaßen unzumutbar ist, Zählgeräte zur korrekten Erfassung des Umsatzes in die Automaten einzubauen, so daß der Umsatz von der Finanzverwaltung geschätzt werden muß. Die Bemessungsgrundlage für die Schätzung der Umsätze ist jedoch aus „Billigkeitserwägungen" so niedrig angesetzt, daß tatsächlich nur der halbe Umsatz steuerlich erfaßt wird. Seit geraumer Zeit finden Beratungen zwischen dem Bundesfinanzminister und den Finanzministern/Senatoren der Länder zur Frage der Änderung der Bemessungsgrundlage statt. Konkrete Ergebnisse entsprechend der Empfehlung der Finanzministerkonferenz vom 16. Juni 1988 liegen jedoch noch immer nicht vor. Zwar sind die Gemeinden nach den jeweiligen Vergnügungssteuergesetzen der Länder berechtigt, eine Vergnügungssteuer zu erheben; die Vergnügungssteuer-Höchstsätze, die von den Ländern festgelegt werden, werden jedoch von den Kommunen — gemessen an den in Spielhallen gemachten Umsätzen — als zu niedrig empfunden. In einigen Bundesländern wurde den Städten und Gemeinden selbst diese unzureichende Möglichkeit der Steuererhebung genommen, da im Rahmen der Abschaffung von Bagatellsteuern auch die Vergnügungssteuergesetze gestrichen wurden. Ausdrücklich begrüßenswert sind daher die seit einiger Zeit zu verzeichnenden Initiativen einiger Bundesländer, die über Bagatellsteuergesetze verfügen, die Vergnügungssteuer-Höchstsätze zu erhöhen und den Spielraum der Gemeinden, vom Regelsteuersatz abzuweichen, auszuweiten.

Erkennbar sind in letzter Zeit auch Bestrebungen zahlreicher Gemeinden, durch gemeindliche Satzung eine Sondersteuer auf Geldspielautomaten zu erheben. Bekannt ist das Instrument der Steuer mit örtlich begrenztem Wirkungsbereich, z. B. durch die Zweitwohnungssteuer, die Hundesteuer etc. Eine solche Sondersteuer müßten die Landesfinanzminister zulassen, die Gemeinden könnten dann die entsprechenden Satzungen erlassen.

2. Der Finanzausschuß empfiehlt:

1. Zur korrekten Umsatzsteuererfassung muß bei der Neuanschaffung von Spielautomaten der Einbau von Zählvorrichtungen vorgeschrieben sein.

2. Bei Altgeräten wird die Nachrüstung mit Zählvorrichtungen freigestellt, für nicht nachgerüstete Altgeräte ist eine Änderung der Umsatzsteuerrichtlinie durch Erhöhung des Multiplikators von 1,5 auf 3,1 erforderlich.

3. Dem Bundesrat/der Länderfinanzministerkonferenz ist zu empfehlen, Gesetzesinitiativen zu entwickeln zur

a) einheitlichen Einführung von Vergnügungssteuergesetzen bzw. zur Änderung der vorhandenen Vergnügungssteuergesetze in bezug auf eine deutliche, einheitliche Anhebung der Höchststeuersätze für Geldspielautomaten und zur Ausweitung des Abweichungsspielraumes der Kommunen vom Regelsteuersatz,

b) Schaffung der Voraussetzungen für den Erlaß von gemeindlichen Satzungen über die Erhebung einer Sondersteuer auf Spielautomaten."

Der Ausschuß für Wirtschaft hat den Antrag zuletzt in seiner 41. Sitzung am 8. März 1989 beraten. Zu dem inzwischen vorgelegten Antrag der Abgeordneten Frau Verhülsdonk, Dr.-Ing. Kansy u. a. und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Grünbeck, Lüder u. a. und der Fraktion der FDP betr. Verhinderung von negativen städtebaulichen Auswirkungen von Spielhallen und Änderung der umsatzsteuerlichen Behandlung von Geldspielgeräten (Drucksache 11/3999) wurde von einem Abgeordneten der Fraktion der SPD festgestellt, daß es auch in den Formulierungen einige grundsätzliche Unterschiede gebe. Dies betreffe auch Empfehlungen finanzpolitischer Art. Die Empfehlungen des Finanzausschusses gingen weiter als der dargelegte Antrag in Drucksache 11/3999. Daher komme es verstärkt auf die Formulierungen an. Der Vertreter der Fraktion der SPD wies darauf hin, daß einzelne Punkte in Drucksache 11/3999 durchaus konsensfähig gewesen seien.

Von der Fraktion der CDU/CSU wurde vermerkt, aufgrund des Anhörungsverfahrens sei eine erhebliche Verbesserung der Sachkenntnis erreicht worden. Im Grundsatz würden allerdings unterschiedliche Auffassungen vertreten, obwohl in Einzelpunkten durchaus eine Annäherung möglich sei. Die Vorlage in Drucksache 11/3999 mache deutlich, daß nunmehr in der Sache gehandelt werde.

Der Ausschuß für Wirtschaft empfiehlt mit der Mehrheit der Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimme des anwesenden Mitglieds der Fraktion DIE GRÜNEN bei Enthaltung der Mitglieder der Fraktion der SPD dem Deutschen Bundestag, den Antrag der Abg. Frau Teubner und der Fraktion DIE GRÜNEN betreffend Maßnahmen gegen die Spielhallenflut (Drucksache 11/1679) abzulehnen.

Bonn, den 9. März 1989

**Börnsen (Bönstrup)**

Berichterstatter

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333